



Data	Numer	Autor
13 lipca 2017	10/2017	Patryk Wachowiec

Kolejny zamach PiS na niezawisłość wymiaru sprawiedliwości: zmiany w KRS i ustroju sądów

- 12 lipca 2017 r. Sejm, głosami posłów PiS i koła „Wolni i Solidarni”, uchwalił ustawy podporządkowujące Krajową Radę Sądownictwa¹⁾ władzy politycznej oraz drastycznie poszerzające uprawnienia Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi do poziomu niespotykanego w Europie.
- Zmiany te naruszają Konstytucję RP (zwłaszcza art. 2, art. 7–8, art. 10, art. 173, art. 178–180, art. 186 ust. 1 oraz art. 187) oraz międzynarodowe standardy ustanowione przez Radę Europy, a także kryteria kopenhaskie, których spełnienie pozwoliło Polsce stać się członkiem Unii Europejskiej.
- Wprowadzenie w życie tych zmian oznacza przywrócenie PRL-owskiej zasady jednolitości władzy państwowej, czyli zniszczenie zasady podziału władz, który jest niezbędną cechą państwa prawa.
- Przyjęte rozwiązania to kolejny – po przejściu Trybunału Konstytucyjnego, prokuratury i służby cywilnej – atak na państwo prawa. Następnym, jaskrawo drastycznym naruszeniem zasad praworządności, będzie uchwalenie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, której projekt, kilka godzin po uchwaleniu omawianych aktów i pod osłoną nocy, wniosło do Sejmu 49 posłów PiS.
- Propozycje zawarte w ustawie o KRS prowadzą do niespotykanego nigdzie w Unii Europejskiej podporządkowania tego organu władzom politycznym, co pozwoli im wskazywać kandydatów na sędziów, i tym samym obsadzać stanowiska w sądach.
- Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych przyznała Ministrowi Sprawiedliwości pełną władzę w zakresie powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów wszystkich szczebli.
- Wybór sędziowskiej części Rady przez większość rządzącą i skrócenie kadencji obecnych członków KRS są niezgodne z jednoznacznie brzmiącymi przepisami Konstytucji RP dotyczącymi składu i ustroju KRS.
- Od teraz, wyłącznie od decyzji Ministra Sprawiedliwości zależeć będzie możliwość wystąpienia na emeryturę sędziego, który osiągnął odpowiedni wiek – mimo, że nadal wyrażał będzie chęć pozostania na stanowisku i będzie zdolny do orzekania.

¹⁾ Dalej jako KRS lub Rada.

- W toku prac legislacyjnych, posłowie wprowadzili poprawkę, która umożliwiła przeprowadzenie „czystki” w Biurze KRS, tj. zwolnienia wszystkich jego pracowników bez przeprowadzenia żadnej merytorycznej oceny ich pracy.
- Po przejęciu przez PiS Trybunału Konstytucyjnego, organ ten nie będzie w stanie skontrolować przepisów o podporządkowaniu KRS politykom oraz wprowadzeniu wszechwładzy Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi.

Dobiegły końca sejmowe prace nad dwoma projektami ustaw, które radykalnie zmieniają ustrój Krajowej Rady Sądownictwa oraz nieproporcjonalnie zwiększają kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad sądami powszechnymi. W chwili publikacji niniejszej opinii obie ustawy zostały przyjęte przez Sejm i przekazane do Senatu.

Omawiane projekty to:

- 1) rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw²⁾ oraz
- 2) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw³⁾.

Pierwszy z nich był już przedmiotem publikacji FOR z dnia 8 maja 2017 r.⁴⁾, w związku z czym w niniejszej analizie ograniczono się jedynie do oceny konkretnych zmian, które pojawiły się w toku prac legislacyjnych nad projektem.

W stosunku do nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych swoje uwagi przedstawili m.in. Sąd Najwyższy oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, a także wielu konstytucjonalistów i przedstawiciele środowiska prawniczego. Także w tym przypadku przytoczono zastrzeżenia opiniujących podmiotów – odsyłając do pogłębionej lektury stanowisk – jednocześnie wskazując inne, niewymienione wcześniej wątpliwości odnośnie tego projektu.

1. Projekt ustawy o KRS po zmianach w toku prac legislacyjnych

W stosunku do pierwotnego brzmienia projektu ustawy o KRS, będącego przedmiotem wspomnianej opinii FOR, posłowie przyjęli znaczną liczbę poprawek⁵⁾. Obejmują one następujące zmiany:

- 1) umożliwienie zgłaszania Marszałkowi Sejmu kandydatów na członków Rady przez:
 - a) stowarzyszenia zrzeszające sędziów lub prokuratorów, do których zadań statutowych należy reprezentowanie środowiska sędziów lub prokuratorów,
 - b) grupy co najmniej 25 sędziów lub prokuratorów,
 - c) Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych oraz Krajową Radę Notarialną;
- 2) zgłaszanie kandydatów na członków KRS przez Prezydium Sejmu lub grupę co najmniej 50 posłów wyłącznie spośród sędziów zgłoszonych przez podmioty, o których mowa w pkt 1;
- 3) wybór członka Rady na okres pozostały do końca kadencji poprzednika, w przypadku, gdyby doszło do wcześniejszego zwolnienia miejsca w KRS;

²⁾ Druk nr 1423/VIII kadencja; dalej jako „projekt ustawy o KRS”.

³⁾ Druk nr 1491/VIII kadencja; dalej jako „projekt ustawy o u.s.p.”

⁴⁾ Zob. P. Wachowiec, *Projekt zmian w KRS kolejną próbą ograniczenia zasad państwa prawa*, „Analiza FOR” 2017, nr 8, <https://for.org.pl/pl/a/5322.analiza-8/2017-projekt-zmian-w-krs-kolejna-proba-ograniczenia-zasad-panstwa-prawa> [dost. 4.07.2017 r.]

⁵⁾ Zob. sprawozdania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, druki nr 1555 i 1555-A/VIII kadencja.

- 4) zwiększenie składu Prezydium Rady z trzech do sześciu członków;
- 5) dookreślenie sposobu podejmowania uchwał przez pełny skład KRS oraz Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady;
- 6) wskazanie, że wydanie pozytywnej oceny o kandydacie na wolne stanowisko sędziowskie lub stanowisko asesorskie w sądzie administracyjnym przez Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady jest równoznaczne z podjęciem przez całą KRS uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie tego kandydata na właściwe stanowisko;
- 7) wskazanie, że w przypadku rozbieżności w ocenach kandydatów między Pierwszym a Drugim Zgromadzeniem Rady, pełny skład KRS może wydać pozytywną opinię, podejmując uchwałę większością 2/3 głosów pełnego składu Rady (tj. co najmniej 17 członków – bez względu na sposób ich powołania lub wyboru);
- 8) odebranie możliwości wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego od uchwał Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady oraz od uchwały pełnego składu KRS, o której mowa w pkt 7 przez kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie lub stanowisko asesorskie w sądzie administracyjnym;
- 9) wygaszenie kadencji wszystkich wybranych członków KRS (sędziów, posłów i senatorów) po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy i wybór nowych członków Rady w tym samym terminie;
- 10) obowiązek przedstawienia przez Przewodniczącego Rady nowych warunków pracy i płacy szefowi oraz pracownikom Biura Krajowej Rady Sądownictwa, przy czym ich nieprzedstawienie oznacza rozwiązanie stosunku pracy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Pogłębionej analizy wymagają niektóre ze wskazanych wyżej propozycji.

1.1. Zgłaszanie „kandydatów na kandydatów” przez środowiska prawnicze oraz sejmowy etap wyboru członków KRS (pkt 1–2)

W porównaniu z pierwotnym projektem ustawy, w którym to środowiska prawnicze mogły zgłaszać Marszałkowi Sejmu „rekomendacje” odnośnie kandydatów na członków Rady, w toku prac legislacyjnych zgłoszono postulat większej „demokratyzacji” procedury wyłaniania członków KRS przez uwzględnienie głosu sędziów i prokuratorów oraz adwokatów, radców prawnych i notariuszy zrzeszonych w korporacjach prawniczych. Podmioty te zyskały możliwość zgłaszania „kandydatów na kandydatów” na członków Rady, z których to Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów przedstawiać ma do głosowania całej izbie ostateczną liczbę sędziów wybieranych do KRS.

Pomijając wyrażony w poprzedniej opinii pogląd, że sam wybór sędziowskiej części Rady przez Sejm jest niezgodny z Konstytucją i prowadzi do rażącego i niespotykanego w Europie upolitycznienia KRS – mogącego skutkować naruszeniem prawa jednostek do sądu – ograniczenie kręgu kandydatów wyłącznie do sędziów zgłaszanych przez środowiska prawnicze ma jedynie charakter pozorny i nie zmienia negatywnej oceny całej procedury. Propozycja zawarta w obecnym brzmieniu projektu stanowić może próbę rozmycia odpowiedzialności posłów za upolitycznienie Rady lub obarczenia winą za ten stan rzeczy zgłaszające podmioty.

W szczególności wątpliwości budzi możliwość przedstawiania kandydatów na kandydatów przez grupy co najmniej 25 sędziów lub prokuratorów. Ustawodawca nie ogranicza się do wskazania, że powinni to być orzekający sędziowie, co może mieć szczególnie negatywny wydźwięk, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż w obecnej chwili ok. 150 sędziów delegowanych jest do pełnienia czynności admi-

nistracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości⁶⁾. Podległość służbowa Ministrowi Sprawiedliwości w połączeniu z możliwością zgłaszania przez grupy sędziów kandydatów na kandydatów do KRS jest kolejnym przykładem wpływu władzy wykonawczej, niedającego się pogodzić z konstytucyjnymi zasadami obsadzania stanowisk w Radzie.

Bardziej jaskrawo jawi się jednak przyznanie omawianego uprawnienia grupom prokuratorów. Ze względu na przyjęcie przez obecną większość rządzącą ustawy łączącej stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, będącego zwierzchnikiem wszystkich prokuratorów, zgłoszenie kandydatów – wskazanych wprost przez władzę polityczną – przez grupę podległych sobie prokuratorów będzie stanowiło kolejną możliwość obejścia ustawy zasadniczej i formowania składu Rady (przynajmniej na etapie przedstawiania kandydatów) przez władzę wykonawczą.

Projektodawca nie przewidział również rozwiązania sytuacji, w której żadne z ww. gremiów nie wskaże kandydata na członka Rady. W takim przypadku może dojść do paraliżu tego organu, gdyż nie będzie możliwe zaproponowanie kandydatów przez inne podmioty, a w konsekwencji stanowiska w KRS pozostaną nieobsadzone. Takie zaniechanie może być uznane za naruszenie zasady prawidłowej legislacji, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

W poprzedniej opinii dotyczącej ustawy o KRS wskazano, że przedstawienie wybranych kandydatów całemu Sejmowi przez Prezydium Sejmu lub grupę 50 posłów, *de facto* oznaczać będzie, iż całkowity wpływ na obsadzanie stanowisk w Radzie uzyska aktualna większość rządząca. „Demokratyzacja” procesu ustalania składu KRS i próba wzięcia pod uwagę głosów środowiska prawniczego nie zmieniają skrajnie negatywnej oceny projektowanego stanu rzeczy.

1.2. Zrównanie mocy uchwał Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady o pozytywnej ocenie kandydatów z uchwałą pełnego składu KRS (pkt 6)

Kolejną poprawką do pierwotnego przedłożenia jest dookreślenie, iż wydanie pozytywnej oceny o kandydacie na wolne stanowisko sędziowskie lub stanowisko asesorskie w sądzie administracyjnym przez Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady jest równoznaczne z podjęciem przez całą KRS uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie tego kandydata na właściwe stanowisko.

Wydaje się, że propozycja ta inspirowana jest dwoma zdarzeniami: ubiegłorocznym wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w sprawie zasad powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK⁷⁾ oraz złożeniem przez grupę posłów PiS w dniu 1 marca 2017 r. wniosku do Trybunału o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN⁸⁾.

Pozostawiając na boku analizę szczegółów, w obu tych sprawach wątpliwości budzi to, czy sam akt głosowania – odpowiednio nad kandydaturami na Prezesa i Wiceprezesa TK lub Pierwszego Prezesa SN – stanowi również formę przyjęcia uchwały w sprawie wyboru, czy też wymagane jest podjęcie przez właściwe Zgromadzenie Ogólne Sędziów odrębnej czynności zatwierdzającej wynik głosowania.

⁶⁾ Zob. *O liczbie sędziów delegowanych do MS*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2016, nr 4(26), s. 215 i n.

⁷⁾ Zob. pkt 5.3. uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. K 44/16, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-publikuje-usuniete-z-serwisu-trybuna%C5%82u-konstytucyjnego-wyroki-w-sprawach-k-4715-k-3916-k-4416>, [dost. 4.07.2017 r.]

⁸⁾ Sprawa zarejestrowana pod sygn. K 3/17; zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wniosek-rpo-do-tk-o-stwierdzenie-niezgodnosci-z-konstytucja-przepisow-ustaw-ws-TK-27-01-2017> [dost. 4.07.2017 r.]

Z faktu, że kwestie te są przedmiotem szerokiej debaty w środowiskach prawniczych, a także pytania prawnego złożonego do Sądu Najwyższego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie (sprawa umocowania do podejmowania czynności w postępowaniu cywilnym przez sędziego TK Julię Przyłębską, działającą jako Prezes Trybunału Konstytucyjnego)⁹⁾ wydaje się, że posłom partii rządzącej chodziło o rozwianie mogących się pojawić wątpliwości natury konstytucyjnej co do legalności uchwał Rady i zapobiegnięcie stosowaniu przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw – z pominięciem sparaliżowanego Trybunału – przy orzekaniu o legalności uchwał podejmowanych przez KRS lub jej organy.

Wprowadzenie do tekstu projektu ustawy o KRS omawianej poprawki ma na celu wyjaśnienie tych wątpliwości i zabezpieczenie się posłów partii rządzącej przed możliwością kwestionowania czynności podejmowanych przez oba zgromadzenia. Mimo tego – posiłkując się wnioskami z poprzedniej opinii Fundacji FOR – doprecyzowanie, że tożsame uchwały Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady mają moc prawną równą uchwale pełnego składu KRS, nie zmienia samo przez się stanowiska o niekonstytucyjności podziału tego organu na dwa zgromadzenia. Konstytucja nie dopuszcza do dookreślenia ustroju Rady w taki sposób, że dzieli się ona na wydziały, kurie czy zgromadzenia. KRS działa jako organ jednolity.

1.3. Podejmowanie uchwały w sprawie oceny kandydata przez większość co najmniej 2/3 pełnego składu KRS w przypadku rozbieżności w ocenie między Pierwszym a Drugim Zgromadzeniem Rady (pkt 7)

Odmienne od brzmienia wniesionego projektu ustawy o KRS, w toku prac legislacyjnych dokonano zmiany większości niezbędnej do podjęcia uchwały pełnego składu KRS w przypadku, gdyby Pierwsze i Drugie Zgromadzenia Rady podjęły rozbieżne (tj. pozytywną i negatywną) uchwały w sprawie oceny kandydata na wolne stanowisko sędziowskie lub stanowisko asesorskie w sądzie administracyjnym.

Pierwotnie, uchwała pełnego składu Rady (25 członków) wymagała uzyskania co najmniej 17 głosów, w tym wszystkich sędziów zasiadających w KRS, tj. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i 15 sędziów pochodzących z wyboru. Obecnie projektodawca zrezygnował z wymogu uzyskania głosów sędziów, jednakże większość co najmniej 2/3 pełnego składu nadal nie niweluje obowiązku poparcia uchwały przez minimum 17 członków Rady.

O ile propozycja ta stanowi złagodzenie rygorystycznych warunków wydawania pozytywnej oceny o kandydacie w przypadku rozbieżnych ocen dwu zgromadzeń, to – jak wskazano wyżej – samo ukształtowanie ustroju KRS, przewidujące jej podział na dwa organy i idące za tym zróżnicowanie wagi głosu ich członków, w zależności od tego, w którym zgromadzeniu zasiadają, ma charakter „pierwotnie niekonstytucyjny”. Nawet ułatwienie podejmowania uchwały przez pełny skład Rady nie pozwala na uznanie, że taki sposób działania KRS jest zgodny z postanowieniami ustawy zasadniczej.

⁹⁾ Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. I ACz 52/17 w sprawie przedstawienia Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości (sprawa zarejestrowana pod sygn. III SZP 2/17).

1.4. Brak możliwości wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego od uchwał Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady oraz od uchwały pełnego składu KRS, o której mowa w pkt 7 (pkt 8)

Rozpatrując projekt ustawy o KRS, posłowie przyjęli poprawkę przewidującą, iż od wszystkich uchwał Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady, a także od uchwały pełnego składu KRS podejmowanej większością 2/3 głosów, o której mowa wyżej, kandydatom na wolne stanowiska sędziowskie i stanowiska asesorskie w sądach administracyjnych nie przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego.

W aktualnym stanie prawnym, na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁰⁾, uczestnik postępowania przed Radą może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie to nie przysługuje w sprawach wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku.

Należy wskazać, że obecna redakcja projektu w rzeczywistości całkowicie zamyka drogę sądową w sprawach powoływania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie i stanowiska asesorskie w sądach administracyjnych. Z omawianej propozycji wynika, że brak powołania może nastąpić w trzech przypadkach:

- 1) gdy Pierwsze i Drugie Zgromadzenia Rady – każde z osobna – wydadzą negatywne oceny o kandydacie;
- 2) gdy jedno z ww. zgromadzeń wyda negatywną opinię o kandydacie, a drugie – wydając pozytywną ocenę – nie podejmie uchwały o skierowaniu kandydatury do rozpatrzenia i oceny przez Radę w pełnym składzie;
- 3) gdy pełny skład KRS nie podejmie uchwały większością 2/3 głosów – po skierowaniu kandydatury do rozpatrzenia i oceny w przypadku rozbieżności między ocenami Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady.

Wynika z tego, że jakkolwiek tryb, w którym kandydat nie uzyska pozytywnej oceny KRS, nie przewiduje możliwości odwołania do Sądu Najwyższego – nawet, gdyby uchwała została wydana niezgodnie z prawem. Pozostawia to kwestię powoływania sędziów całkowicie w gestii Rady, przy czym – w przypadku jej prawdopodobnego upolitycznienia – umożliwi również dowolną weryfikację kandydatów na właściwe stanowiska. Teoretycznie może dojść do sytuacji, w której np. za pełny skład KRS część członków uzna nie 25, a 4 osoby i w takim gronie wyda uchwałę zawierającą negatywną ocenę o kandydacie. Niemożliwe w tym przypadku będzie jakiegokolwiek kwestionowanie ważności tak podjętej czynności przed Sądem Najwyższym lub jakimkolwiek innym sądem.

Tym samym, propozycja ta jest sprzeczna z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zapewniającym każdemu prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Nie spełnia ona również tzw. „testu proporcjonalności”, wyrażonego w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, gdyż takie ograniczenie nie jest uzasadnione ani ze względu na bezpieczeństwo państwa, ani porządek publiczny, moralność publiczną bądź wolności i prawa innych osób.

1.5. Wygaszenie kadencji wszystkich wybranych członków KRS po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy i wybór nowych członków Rady w tym samym terminie (pkt 9)

W poprzedniej opinii wskazywano, że wygaszenie kadencji sędziów-członków Rady z mocy ustawy jest sprzeczne z jednoznacznym brzmieniem art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że kadencja

¹⁰⁾ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 976 z późn. zm.

wybranych członków KRS trwa cztery lata. W toku prac legislacyjnych posłowie partii rządzącej postanowili jednak skrócić kadencje wszystkich wybranych członków Rady w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie omawianej nowelizacji. Oznacza to, że swój mandat w KRS straci nie tylko 15 sędziów wybranych przez swoje środowisko, ale również 4 posłów i 2 senatorów.

O ile trudno nie oczekiwać, że dojdzie do ponownego wyboru tych samych parlamentarzystów (przynajmniej z partii rządzącej), to komplikacje pojawiają się, gdy jednocześnie weźmie się pod uwagę również propozycję sprawowania wspólnej kadencji przez członków Rady. Jeżeli jednolity mandat członków KRS rozpoczynać się ma w tym samym terminie, to wątpliwości budzi sytuacja, w której dochodzi do skrócenia 4-letniej kadencji Sejmu (i idące za tym skrócenie kadencji Senatu). Trudno jednoznacznie ocenić, czy w tym samym czasie automatycznie ulegnie skróceniu również kadencja wybranych sędziów-członków Rady. Jeżeli uznać takie zespolenie kadencji parlamentu i KRS za dopuszczalne, to organ ten będzie nie tylko *stricto* osobowo zależny od władzy ustawodawczej, ale dojdzie również do uzależnienia funkcjonalnego, gdyż – mimo politycznych następstw skrócenia kadencji Sejmu – propozycja ta stanowić będzie kolejny pośredni instrument kształtowania składu Rady.

1.6. Obowiązek przedstawienia nowych warunków pracy i płacy szefowi oraz pracownikom Biura KRS i rozwiązanie stosunku pracy w przypadku braku ich przedstawienia (pkt 10)

Podczas prac nad projektem ustawy posłowie partii rządzącej przyjęli propozycję, na mocy której w ciągu 30 dni od dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji Rady, ustali ona limit zatrudnienia w obsługującym ją Biurze Krajowej Rady Sądownictwa oraz ogólne warunki pracy i płacy jego pracowników.

Ponadto, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji, Przewodniczący KRS, w porozumieniu z przewodniczącymi dwu zgromadzeń, może przedstawić szefowi oraz pracownikom Biura, zatrudnionym na podstawie dotychczasowych przepisów, nowe warunki pracy i płacy. Ich nieprzedstawienie oznaczać będzie rozwiązanie stosunku pracy z upływem ww. terminu.

Omawiane rozwiązanie wpisuje się w politykę zmian kadrowych w instytucjach państwa, prowadzoną na szeroką skalę przez rządzącą większość. Tożsame lub wręcz identycznie brzmiące przepisy pojawiły się w następujących aktach prawnych przyjętych przez Sejm obecnej kadencji:

- 1) ustawie z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej¹¹⁾ – w zakresie pracowników Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, przekształconego następnie w Narodową Agencję Wymiany Akademickiej (art. 41);
- 2) ustawie z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹²⁾ – w zakresie pracowników Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych, przekształconych następnie w Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (art. 51);
- 3) ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁾ – w zakresie pracowników Urzędu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, przekształconego następnie w Urząd Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126);
- 4) ustawie z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁾ – w zakresie pracowników Biura TK, przekształconego następnie w Kancelarię oraz Biuro Służby Prawnej TK (art. 13);

¹¹⁾ Ustawa uchwalona w dniu 7 lipca 2017 r. (druk nr 1550/VIII kadencja), przekazana do rozpatrzenia przez Senat.

¹²⁾ Dz.U. poz. 624.

¹³⁾ Dz.U. poz. 2261.

¹⁴⁾ Dz.U. poz. 2074.

- 5) ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o utworzeniu Akademii Sztuki Wojennej¹⁵⁾ – w zakresie pracowników Akademii Obrony Narodowej, przekształconej następnie w Akademię Sztuki Wojennej (art. 5 ust. 2);
- 6) ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze¹⁶⁾ – w zakresie kadencji prokuratorów powołanych do pełnienia funkcji w powszechnych jednostkach prokuratury na podstawie dotychczasowych przepisów (art. 51) oraz mandatu członka Krajowej Rady Prokuratury (art. 55);
- 7) ustawie z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁾ – w zakresie pracowników zajmujących w dniu wejścia w życie ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej (art. 6).

Ze względu na podobieństwo rozwiązań, warto przytoczyć uwagi podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w złożonym przez niego w dniu 27 stycznia 2017 r. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania konstytucyjności niektórych przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁸⁾.

W omawianym wniosku RPO wskazuje, że w sytuacji arbitralnego skrócenia stosunku pracy – w przypadku nieprzedstawienia lub nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy – problem konstytucyjny polega na naruszeniu art. 60 ustawy zasadniczej, gdyż ustawodawca dowolnie kształtuje warunki przyjęcia lub usunięcia ze służby publicznej. Ponadto, arbitralne wygaszenie stosunków pracy może również naruszać art. 24 Konstytucji RP (ochrona pracy).

Oprócz tego, warto zwrócić uwagę na fakt, że propozycja ta została zgłoszona w czasie prac po I czytaniu i trudno znaleźć funkcjonalny związek między tym rozwiązaniem, a deklarowanym celem projektu. Tym samym jest ona niezgodna z wyrażoną w art. 119 ust. 1 zasadą rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach.

1.7. Podsumowanie

Projekt ustawy o KRS, po zmianach w toku procesu legislacyjnego, pogłębia wątpliwości odnośnie jego zgodności z przepisami Konstytucji, wyrażone we wcześniejszej opinii Fundacji FOR – Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Trudno uznać za uzasadnione w demokratycznym państwie prawnym tak jaskrawe podporządkowanie Rady przedstawicielom władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak również odebranie prawa do sądu kandydatom na sędziów i asesorów, czy rozwiązania mające na celu wygaszenie kadencji wszystkich wybranych członków KRS i swoistą „weryfikację kadrową” w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa.

Ocena tego projektu – jego zgodności z ustawą zasadniczą, jak i poszczególnych rozwiązań – może być jedynie negatywna.

¹⁵⁾ Dz.U. poz. 906.

¹⁶⁾ Dz.U. poz. 178 z późn. zm.

¹⁷⁾ Dz.U. z 2016 r. poz. 34.

¹⁸⁾ Sprawa zarejestrowana pod sygn. K 1/17.

2. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

2.1. Uwagi ogólne

Projekt ustawy o u.s.p. został wniesiony do łaski marszałkowskiej w dniu 12 kwietnia 2017 r. przez grupę posłów PiS.

Omawiany projekt wzbudza obawy środowiska prawniczego i niektórych przedstawicieli organów władzy publicznej. Swoje opinie i stanowiska do proponowanych rozwiązań przedstawili m.in.: Krajowa Izba Radców Prawnych¹⁹⁾, Krajowa Rada Sądownictwa²⁰⁾, Naczelna Rada Adwokacka²¹⁾, Prokuratura Generalna RP²²⁾, Sąd Najwyższy²³⁾ oraz Rzecznik Praw Obywatelskich²⁴⁾.

Wątpliwości odnośnie projektu ustawy zgłosiły również: Fundacja im. Stefana Batorego²⁵⁾, Helsińska Fundacja Praw Człowieka²⁶⁾, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk²⁷⁾, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich²⁸⁾, strona pracodawców Rady Dialogu Społecznego²⁹⁾, Stowarzysze-

¹⁹⁾ Zob. *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców prawnych dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491) w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka po posiedzeniu z dnia 30 maja 2017 r.*, <http://obsil.pl/aktualnosci/stanowisko-obsil-krpp-dotyczace-poselskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-nr-1491/> [dost. 12.07.2017 r.]

²⁰⁾ Zob. *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 maja 2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491)*, <http://krs.gov.pl/pl/aktualnosci/d,2017,5/4782,opinia-krajowej-rady-sadownictwa-dotyczaca-poselskiego-projektu-zmiany-ustawy-prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych> [dost. 12.07.2017 r.]

²¹⁾ Zob. M. Gutowski, *Opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.adwokatura.pl/projekty-legislacyjne/opinie-legislacyjne-nra/> [dost. 12.07.2017 r.]

²²⁾ Zob. *Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Wróblewski)*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=E3EE456349A9BF76C1258131004A951A> [dost. 12.07.2017 r.]

²³⁾ Zob. *Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=293-292d9931-9fa5-4b04-8516-5c932ff6bdf2&ListName=Wydarzenia> [dost. 12.07.2017 r.]

²⁴⁾ Zob. *RPO o projekcie reformy sądownictwa: nie poprawi pracy sądów, narazi interesy zwykłych ludzi*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-projekcie-reformy-sadownictwa-nie-poprawi-pracy-sadow-narazi-interesy-zwyklych-ludzi> [dost. 12.07.2017 r.]

²⁵⁾ Zob. *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie projektowanych zmian w ustroju sądów powszechnych*, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/zespol_ekspertow_prawnych_przy_fundacji_batorego [dost. 12.07.2017 r.]

²⁶⁾ Zob. *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do sprawozdania Podkomisji Nadzwyczajnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491)*, <http://www.hfhr.pl/niezalezosc-wladzy-sadowniczej-maleje/> [dost. 12.07.2017 r.]

²⁷⁾ Zob. *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491), który został w dniu 19 kwietnia 2017 r. skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbędzie się 10 maja 2017 r.*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=3B894E7D80325EB1C1258124004727DC>, [dost. 12.07.2017 r.], s. 23 i nast.

²⁸⁾ Zob. *Opinia Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektó-*

nie Sędziów Polskich „Iustitia”³⁰⁾ oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego³¹⁾. Swoje opinie przedstawili również eksperci Biura Analiz Sejmowych³²⁾.

Dalsza część niniejszej pracy opierać się będzie przede wszystkim na przytoczeniu najważniejszych uwag wyrażonych w ww. stanowiskach, przy czym – dla pełnego zrozumienia przedmiotu regulacji – warto odesłać do ich pogłębionej lektury.

Na marginesie, trudno nie odnieść wrażenia – szczególnie gdy weźmie się pod uwagę zapowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości odnośnie reformy sądownictwa – że projekt ten, który wraz z uzasadnieniem liczy ponad 100 stron, został zredagowany (przynajmniej w części) w tym re-sorcie, a następnie przekazany posłom PiS, którzy zgłosili go do łaski marszałkowskiej. Potwierdza to również wypowiedź Wiceministra Sprawiedliwości, Łukasza Piebiaka, na posiedzeniu Sejmu w dniu 12 lipca 2017 r., który o projekcie wypowiadał się w imieniu resortu, posługując się zwrotami „zmieniamy”, „wprowadzamy”, „reformujemy” itp.

Omawiana praktyka, obejmująca również inne rozpatrywane obecnie projekty ustaw, jest szczególnie naganna, gdyż pozwala na uniknięcie obowiązkowego procesu konsultacji i opiniowania projektów ustaw, a więc ogranicza możliwość przedstawiania wątpliwości i dokonania ewentualnych korekt w treści projektu jeszcze przed złożeniem go do Sejmu. Sugeruje ona również, że urzędnicy państwowi, zatrudnieni w ministerstwie i opłacani z pieniędzy podatników – którzy posiadają znaczną wiedzę na temat regulowanej materii, jak i odpowiednie umiejętności w zakresie legislacji – w rzeczywistości pracują na rzecz partii rządzącej (a nie urzędu ministerialnego), która równie dobrze mogłaby uzyskać ten sam efekt, zlecając redakcję projektu ze środków otrzymanych w ramach subwencji z budżetu państwa.

Projekt ustawy o u.s.p. dotyczy m.in.:

- 1) zmiany modelu powoływania i odwoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów w kierunku zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości;
- 2) przyznania Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do arbitralnego odwołania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów;
- 3) przyznania prezesom sądów okręgowych i apelacyjnych uprawnienia do arbitralnego odwołania przewodniczących wydziałów, ich zastępców, a także kierowników sekcji oraz wizytatorów w podległych im sądach;
- 4) przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa do arbitralnego decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek emerytalny;

rych innych ustaw, http://www.krasp.org.pl/pl/opinie/projekt_ustawy_ustroj_sady_powszechnne [dost. 12.07.2017 r.]

²⁹⁾ Zob. *Stanowisko strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491), w zakresie propozycji dotyczącej możliwości podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o przyznaniu Skarbowi Państwa uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=EF9390AA5AB5DECFC1258141003BA6B8> [dost. 12.07.2017 r.]

³⁰⁾ Zob. *Opinia „Iustitii” w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491)*, <http://www.iustitia.pl/opinie/1760-opinia-iustitii-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-sejmowy-nr-1491> [dost. 12.07.2017 r.]

³¹⁾ Zob. *Stanowisko Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w sprawie projektowanych zmian ustawowych dotyczących władzy sądowniczej*, http://www.wpia.uj.edu.pl/wydzial/aktualnosci/-/journal_content/56_INSTANCE_g3Qf8j9UhH8W/41601/136469983 [dost. 12.07.2017 r.]

³²⁾ Wykaz opinii prawnych Biura Analiz Sejmowych dostępny jest na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1491> [dost. 12.07.2017 r.]

- 5) przyznania Ministrowi Sprawiedliwości i Prezydentowi RP prawa do ustalenia (w porozumieniu z Prezesem ZUS) listy lekarzy-orzeczników uprawnionych do przeprowadzania badań stwierdzających zdolność sędziego do pełnienia obowiązków oraz wskazania lekarza przeprowadzającego badanie;
- 6) wprowadzenia możliwości powierzenia sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wykonywania niektórych uprawnień przewidzianych w ustawie dla Ministra Sprawiedliwości;
- 7) ustanowienia w okręgach sądowych koordynatorów do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sprawach cywilnych i w sprawach karnych;
- 8) wprowadzenia, jako zasady ustrojowej, losowego przydziału spraw sędziom oraz zasady równego obciążenia w sądzie sędziów sprawami;
- 9) wprowadzenia możliwości delegacji sędziego także do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezydenta RP;
- 10) rozszerzenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości do żądania przedstawiania akt sprawy;
- 11) przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa do przeniesienia na Skarb Państwa uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne.

Niektóre z ww. propozycji zmian, analogicznie do projektu ustawy o KRS, wymagają szerszego komentarza.

2.2. Zmiana modelu powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów w kierunku zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk (pkt 1)

Projekt przewiduje zmianę art. 23–24 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, mającą na celu wprowadzenie nowego modelu powoływania prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych.

Według obecnie obowiązujących przepisów, prezesem sądu apelacyjnego może zostać wyłącznie sędzia tego szczebla. Na analogiczne stanowiska w sądzie okręgowym powołany może zostać sędzia sądu apelacyjnego lub okręgowego, a w sądzie rejonowym – sędzia sądu rejonowego albo okręgowego.

Powołania prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych dokonuje Minister Sprawiedliwości, po uzyskaniu pozytywnej opinii zgromadzenia ogólnego – odpowiednio sędziów apelacji lub sędziów okręgu. W przypadku prezesa sądu rejonowego, powołania dokonuje prezes właściwego sądu apelacyjnego, przy czym wymagane jest uzyskanie opinii zebrania sędziów i prezesa przełożonego sądu okręgowego.

Jeżeli organ samorządu sędziowskiego wyda negatywną opinię o kandydacie na stanowisko prezesa danego sądu, wymagane jest uzyskanie pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Opinia negatywna wiąże Ministra Sprawiedliwości, który w takim przypadku nie może dokonać powołania.

Podobnie do zasad powoływania prezesów sądów kształtował się sposób obsadzania stanowisk wiceprezesów.

Projekt ustawy o u.s.p. znacznie modyfikuje te reguły:

- kandydatem na prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego będzie mógł zostać, obok sędziego tego szczebla, także sędzia sądu okręgowego;
- kandydatem na prezesa lub wiceprezesa sądu okręgowego będzie mógł zostać, obok sędziego sądu apelacyjnego i sądu okręgowego, także sędzia sądu rejonowego;

- prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego powoływał będzie Minister Sprawiedliwości, a nie prezes sądu apelacyjnego;
- znosi się obowiązek przedstawiania opinii o kandydacie na prezesa lub wiceprezesa sądu przez organ samorządu sędziowskiego.

Propozycje zawarte w projekcie u.s.p. odbierają tym samym środowisku sędziowskiemu jakikolwiek wpływ na wybór prezesów i wiceprezesów sądów. Pozwalają one również na dowolne i pozbawione kontroli kształtowanie stanowisk kierowniczych w sądach powszechnych przez przedstawiciela władzy wykonawczej.

Taka redakcja projektu, przewidująca znaczne zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości, nie spełnia standardów konstytucyjnych, gdyż nie gwarantuje zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. O ile władza wykonawcza – w ramach zasady trójpodziału władzy – powinna mieć wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich, to ingerencja ta nie może mieć charakteru dominującego. Pamiętać należy, że prezesi i wiceprezesi sądów nie wykonują jedynie funkcji administracyjnych, ale sprawują również wymiar sprawiedliwości. Nieograniczona niczym kompetencja Ministra Sprawiedliwości w omawianym zakresie może realnie ograniczyć konstytucyjną odrębność władzy sądowniczej.

W podobny sposób uregulowano instytucję odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu. Obecnie, na podstawie art. 27 u.s.p., odwołanie tych osób – w toku ich kadencji – może nastąpić w dwóch przypadkach:

- 1) rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych; lub
- 2) gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Odwołania dokonuje Minister Sprawiedliwości – w stosunku do stanowisk w sądach apelacyjnych i okręgowych oraz prezes sądu apelacyjnego – jeśli chodzi o prezesa lub wiceprezesa sądu rejonowego. W tym przypadku wymagane jest uzyskanie opinii KRS, a jeśli jest ona negatywna, wiąże ministra lub prezesa sądu apelacyjnego.

Projekt ustawy przewiduje zmianę tych reguł. Przede wszystkim proponuje się zmianę pierwszej przesłanki odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu, nadając przez dodanie, obok „rażącego”, również „uporczywego” niewywiązywania się z obowiązków służbowych. Dodano również kolejny z warunków, który wskazuje że odwołanie może nastąpić w przypadku „stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”.

Minister Sprawiedliwości, od chwili wystąpienia do Rady o wyrażenie opinii o odwoływanym prezesie lub wiceprezesie sądu, uzyskuje możliwość zawieszenia go w pełnieniu czynności służbowych.

Przepisy projektu wprowadzają również wymóg uzyskania większości 2/3 głosów (zamiast zwykłej większości) pełnego składu KRS do wydania negatywnej opinii dotyczącej odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu.

Oceniając zaproponowane rozwiązania, należy w pierwszej kolejności wskazać, że zwiększenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie budzi te same wątpliwości, jakie pojawiają się w odniesieniu do powoływania prezesów i wiceprezesów sądów.

Szczególną uwagę należy jednakże zwrócić na propozycję poszerzenia katalogu sytuacji, w których możliwe będzie odwołanie tych osób przed ukończeniem kadencji. Delikatność materii, jaką są przepisy dotyczące wymiaru sprawiedliwości, a także zagwarantowana konstytucyjna odrębność tej wła-

dzy sprawia, że posługiwanie się klauzulami generalnymi (jak „rażące”, „uporczywe”, „dobro wymiaru sprawiedliwości”) powinno następować jedynie wyjątkowo.

O ile obecna redakcja przesłanek odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, to propozycja dodania kolejnych warunków tylko pogłębia te obawy. Po raz kolejny zwiększają one zakres władzy Ministra Sprawiedliwości wobec sądownictwa i pozwalają na szeroką interpretację zachowań, które można uznać za „uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków służbowych” lub „szczególnie niską efektywność działań”.

Pozostawienie w ustawie wiążącego charakteru negatywnej opinii KRS w przedmiocie odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu nie zmienia negatywnej oceny omawianego rozwiązania. Projektodawca pogorszył istniejący stan rzeczy, wprowadzając większość kwalifikowaną, wymaganą do podjęcia tej opinii. W powiązaniu z analizowanym wyżej projektem ustawy o KRS, który zawiera rozwiązania sprawiające, że organ ten będzie *de facto* dysfunkcyjny, jego rola w omawianym procesie będzie iluzoryczna.

2.3. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do arbitralnego odwołania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów (pkt 2)

Inne wątpliwości budzi kolejna, na wzór ustawy o KRS, „weryfikacja kadrowa” w sądownictwie powszechnym.

Omawiany projekt, w przepisach przejściowych, zawiera propozycję, na mocy której Minister Sprawiedliwości będzie mógł odwołać wszystkich prezesów i wiceprezesów sądów, którzy powołani zostali na podstawie dotychczasowych przepisów. Redakcja projektu nie zawiera żadnych, nawet tak generalnych jak wyżej wymienionych, kryteriów, którymi miałby kierować się minister, jeżeli wyraziłby zamiar odwołania ze stanowiska prezesa lub wiceprezesa sądu.

Tak przewidziana instytucja będzie kolejnym, jeszcze bardziej jaskrawym naruszeniem zasady separacji władzy sądowniczej. W kontekście tej propozycji, należy podnieść podobne wątpliwości, jak w przypadku innych wcześniej opisywanych zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2.4. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do arbitralnego decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek emerytalny (pkt 4)

Projektodawcy zmodyfikowali również zasady przechodzenia sędziego w stan spoczynku. Powołując się w uzasadnieniu na konieczność „zapewnienia równowagi w ramach powszechnego systemu emerytalnego, a uprawnieniami do stanu spoczynku sędziów”, przyznano Ministrowi Sprawiedliwości pełną swobodę w wyrażaniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego – po raz kolejny nie wskazując żadnych merytorycznych przesłanek, którymi miałby kierować się przedstawiciel władzy wykonawczej.

O ile w obecnym stanie prawnym, w przypadku osiągnięcia przez sędziego wieku emerytalnego, może on sam zdecydować o kontynuowaniu swojej pracy, to projekt zmierza do odebrania mu tego uprawnienia i zastąpienia go władczym rozstrzygnięciem Ministra Sprawiedliwości.

Propozycja ta jest tym samym sprzeczna z wyrażoną w art. 180 Konstytucji RP zasadzie nieusuwalności sędziów. Stanowi ona obejście postanowień ustawy zasadniczej, gdyż pod pozorem określania wieku przejścia w stan spoczynku, *de facto* dąży ona do kolejnej, niedającej się pogodzić w demokra-

tycznym państwie prawnym, weryfikacji – tym razem przedstawiciele „trzeciej władzy”. Rozwiązanie to nawiązuje zresztą do uregulowań obowiązujących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy to organ polityczny (tj. również Minister Sprawiedliwości) miał władczą kompetencję do wyrażania zgody na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego.

2.5. Wprowadzenie możliwości powierzenia sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wykonywania niektórych uprawnień przewidzianych w ustawie dla Ministra Sprawiedliwości

W projekcie ustawy znalazł się przepis, zgodnie z którym uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przewidziane w ustawie mogą zostać powierzone sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z wyjątkiem przenoszenia sędziów na inne stanowiska służbowe.

O ile propozycja ta mogłaby wydawać się słuszna, wszakże tak radykalne zwiększenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad sądami wymaga znacznych zasobów kadrowych i czasu, to nie należy tracić z pola widzenia faktu, że podwładni ministra, ani nie muszą posiadać wykształcenia prawniczego (zresztą, podobnie jak sam minister), ale mogą oni realizować dyspozycje polityczne niekoniecznie samego Ministra Sprawiedliwości. Co więcej, delegowanie uprawnień sprzyjać może rozmyciu odpowiedzialności w przypadku wadliwego ich wykonywania.

2.6. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do przeniesienia na Skarb Państwa uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne

Projektowana nowelizacja przewiduje swoistą nacjonalizację i wywłaszczenie z autorskich praw majątkowych. Propozycja zakłada, że Minister Sprawiedliwości będzie mógł, w drodze decyzji, przyznać Skarbowi Państwa uprawnienia wynikające z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań sądów. Warunkiem wydania takiej decyzji będzie „zagrożenie sprawności działania lub ciągłości funkcjonowania programu komputerowego lub jeżeli zapewnienia ich sprawności działania lub ciągłości funkcjonowania wymaga ważny interes państwa lub dobro wymiaru sprawiedliwości, a porozumienie w tym zakresie z osobą, której przysługują autorskie prawa majątkowe do programu komputerowego, napotyka przeszkody”.

Należy wskazać, że ochrona własności przewidziana w art. 21 Konstytucji RP dotyczy nie tylko rzeczy materialnych czy nieruchomości, jednak należy ją rozumieć szerzej – w kontekście każdego sposobu dysponowania wartością materialną lub niematerialną. Tym samym, ochrona ta obejmuje już prawa własności intelektualnej.

O ile wywłaszczenie z omawianych praw nie będzie wiązało się z koniecznością wypłaty odpowiedniego odszkodowania, to trudno uznać takie rozwiązanie za proporcjonalne. Potwierdza to użycie kolejnej klauzuli generalnej, tj. „dobry wymiaru sprawiedliwości”. Tym samym, stanowi on przykład kolejnej dyskrecjonalnej władzy Ministra Sprawiedliwości.

2.7. Podsumowanie

Projekt ustawy o u.s.p., podobnie jak omawiane wcześniej rozwiązania w zakresie Krajowej Rady Sądownictwa – rozpatrywane tak łącznie, jak i każdy z osobna – nie licują w żadnym stopniu ze standardami wyrażonymi w Konstytucji RP oraz aktach prawnych rangi międzynarodowej.



Praktyczna wszechwładza Ministra Sprawiedliwości w zakresie obsadzania stanowisk prezesów i wiceprezesów sądów, a także kolejna próba „czystek” w wymiarze sprawiedliwości, to tylko niektóre z wielu propozycji naruszających zasady demokratycznego państwa prawa. Podobnie jak w przypadku ustawy o KRS, opinia o omawianym projekcie może być wyłącznie negatywna.

Biorąc pod uwagę kontekst polityczny, w jakim przyjęto omawiane ustawy, ze względu na sparaliżowany Trybunał Konstytucyjny, jedyną możliwością, aby nie weszły one w życie jest weto Prezydenta RP.



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyjątkowego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Patryk Wachowiec

Analitik prawny FOR, prezes Fundacji Centrum Analiz dla Rozwoju

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A, 02-628 Warszawa; tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl; www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR